



**University of
Zurich**^{UZH}

**Zurich Open Repository and
Archive**

University of Zurich
University Library
Strickhofstrasse 39
CH-8057 Zurich
www.zora.uzh.ch

Year: 2014

Quoren und Fristen bei der elektronischen Unterschriftensammlung

Braun Binder, Nadja

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich

ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-141602>

Journal Article

Published Version

Originally published at:

Braun Binder, Nadja (2014). Quoren und Fristen bei der elektronischen Unterschriftensammlung. Zeitschrift für Schweizerisches Recht (ZSR):539-557.

Quoren und Fristen bei der elektronischen Unterschriftensammlung (e-Collecting)

NADJA BRAUN BINDER*

Schlagwörter: Volksrechte, Volksinitiativen, fakultative Referenden, Unterschriftenquoren, Sammelfristen, e-Collecting, Vote électronique

A. Einleitung

Seit dem Jahr 2000 existiert in der Schweiz das Projekt «Vote électronique». In Zusammenarbeit zwischen der Bundeskanzlei und den involvierten Kantonen fanden inzwischen mehr als 150 Versuche zur elektronischen Stimmabgabe anlässlich von Volksabstimmungen und Parlamentswahlen statt.¹ Doch damit sind lediglich die ersten zwei von insgesamt vier geplanten Projektetappen verwirklicht. In einem dritten Schritt soll die elektronische Unterzeichnung von Volksinitiativen und fakultativen Referenden ermöglicht werden.² Diese Etappe ist nach wie vor pendent. Bis dato existieren keine konkreten Vorstellungen bezüglich der Umsetzung von e-Collecting. In der Verordnung über die politischen Rechte ist zwar seit 2003 die Möglichkeit von Versuchen zur elektronischen Unterschriftensammlung vorgesehen.³ Als Hemmschuh, das Thema e-Collec-

* Dr. iur. Nadja Braun Binder ist Forschungsreferentin am deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer und Habilitandin am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer. Der Beitrag basiert auf einem Gutachten der Autorin im Auftrag des Zentrums für Demokratie Aarau (vgl. <http://www.ivotingproject.com/?page_id=385>). Die hier vertretenen Positionen geben allein die Sicht der Verfasserin wieder. Die in diesem Beitrag angegebenen Internetseiten wurden zuletzt am 10.10.2014 abgerufen.

1 Zur Versuchsübersicht vgl. <<http://www.bk.admin.ch/themen/pore/evoting/08004>>.

2 BBl 2002 674; BBl 2006 5530 und 5533; BBl 2013 5091 f. sowie 5209 f. Der vierten Etappe ist die elektronische Unterzeichnung von Wahlvorschlägen zugeordnet.

3 Art. 27q VPR, eingefügt durch AS 2002 3200; in Kraft seit dem 1.1.2003. Die Formulierung wurde 2013 leicht angepasst (AS 2013 5365; in Kraft seit dem 15.1.2014), um dem Umstand Rechnung zu tragen, dass noch keine entsprechenden Versuche durchgeführt worden sind. Vgl. Erläuterungen zur Änderung der Verordnung über die politischen Rechte, gültig ab 13.12.2013, S. 16, abrufbar unter <<http://www.bk.admin.ch/themen/pore/evoting/07979>>. Zu den technischen Voraussetzungen ferner BBl 2006 5465; BBl 2013 5210.

ting aktiv anzugehen, steht allerdings u.a. die brisante Frage des allfälligen Anpassungsbedarfs der Unterschriftenquoren und der Sammelfristen im Raum.⁴

Ziel dieses Beitrags ist es, die relevanten Argumente, die bei der Festsetzung der Quoren und Sammelfristen für Volksinitiativen und fakultative Referenden auf Bundesebene zu berücksichtigen sind, zusammenzutragen und auf dieser Basis den Anpassungsbedarf bzgl. der Quoren und Fristen für e-Collecting zu beurteilen. Die Analyse gliedert sich in vier Schritte. Zuerst wird die Rechtslage auf Bundesebene skizziert (B). In einem zweiten Schritt werden die Funktionen von Quoren und Fristen erörtert (C). Potentielle Veränderungen, die e-Collecting nach sich ziehen könnten, werden sodann in einem dritten Schritt dargestellt (D). Auf der Basis der vorangehenden Erkenntnisse folgen viertens die Schlussfolgerungen mit Blick auf allfälligen Anpassungsbedarf bei den Unterschriftenquoren und Sammelfristen (E).

B. Unterschriftenquoren und Sammelfristen auf Bundesebene

Die Unterschriftenzahlen für Verfassungsinitiativen und fakultative Referenden sind in der Bundesverfassung (BV, SR 101) geregelt. Für Volksinitiativen auf Total- oder Teilrevision der BV sind innert 18 Monaten jeweils 100 000 Unterschriften zu sammeln (Art. 138 Abs. 1 und 139 Abs. 1 BV). Das entspricht 1,91 % der Stimmberechtigten.⁵ Für fakultative Referenden sind 50 000 Unterschriften (0,96 % der Stimmberechtigten) binnen 100 Tagen bei der Bundeskanzlei einzureichen (Art. 141 Abs. 1 BV).

Lange waren die Quoren für Initiativen und Referenden auf Bundesebene niedriger: 1848 bzw. 1874 waren 50 000 Unterschriften für Volksinitiativen und 30 000 Unterschriften für fakultative Referenden notwendig.⁶ 1874 entsprach dies 7,8 % bzw. 4,7 % der Stimmberechtigten.⁷ Für Volksinitiativen war anfangs überhaupt keine Sammelfrist vorgesehen⁸; für Referenden betrug sie ursprünglich 90 Tage.⁹ 1977 wurden die Unterschriftenzahlen für Volksinitiativen

4 So bereits BBl 2002 690.

5 Zahl der Stimmberechtigten am 9.2.2014: 5 211 426 (BBl 2014 4119).

6 Art. 113 Abs. 1 BV 1848 (abgedruckt in ALFRED KÖLZ, Quellenbuch zur neueren schweizerischen Verfassungsgeschichte: Vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848, Bern 1992, S. 447 ff.); Art. 89 Abs. 2 (fak. Referenden) und Art. 120 Abs. 1 (Volksinitiativen) BV 1874 (AS n.F. I 1 ff.). Für die 1891 eingeführte Volksinitiative auf Teilrevision der BV wurde das Unterschriftenquorum ebenfalls auf 50 000 festgesetzt, vgl. den neu eingefügten Art. 121 Abs. 2 BV (AS 12, 61).

7 Amtl. Bull. StR, 1975, S. 611.

8 Die Gültigkeit der Stimmrechtsbescheinigungen war allerdings zeitlich befristet, vgl. Art. 3 Bundesgesetz betreffend die Begehren für Revision der Bundesverfassung vom 5.12.1867 (AS a.F. IX, 205) bzw. Art. 5 Abs. 2 Bundesgesetz über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betreffend Revision der Bundesverfassung vom 27.1.1892 (B.S. I 169).

9 Art. 4 Bundesgesetz vom 17.6.1874 betreffend Volksabstimmung über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse (B.S. I 173).

ven verdoppelt und für fakultative Referenden auf 50 000 erhöht.¹⁰ Ausserdem wurde für Initiativen auf Gesetzesstufe eine Sammelfrist von 18 Monaten eingeführt.¹¹ Die Sammelfrist für fakultative Referenden blieb unverändert bei 90 Tagen.¹² 1996 wurde sie um 10 Tage auf insgesamt 100 Tage verlängert. Dabei wurde gleichzeitig präzisiert, dass die Referendumsfrist die Ausstellung der Stimmrechtsbescheinigungen mit einschliesst.¹³

Abgesehen von der leichten Verlängerung der Sammelfrist für fakultative Referenden waren sämtliche Reformen der Quoren und Fristen für die Volksrechte auf Bundesebene jeweils heftig umstritten. Die Brisanz des Themas zeigt sich auch daran, dass von zahlreichen weiteren Reformanläufen nach 1977 kein einziger Erfolg hatte. So waren etwa in der Vernehmlassungsvorlage für eine totalrevidierte Bundesverfassung 1995 für Verfassungsinitiativen 200 000 Unterschriften und für fakultative Referenden 100 000 Unterschriften vorgesehen.¹⁴ Die Widerstände gegen diese Verdoppelungen waren so gross, dass der Entwurf des Bundesrates «nur» noch 150 000 Unterschriften für Volksinitiativen vorsah.¹⁵ Die Reform der Volksrechte (Vorlage B) wurde sodann aus der Totalrevision der Bundesverfassung ausgekoppelt und später aufgrund grosser Differenzen in den vorberatenden Subkommissionen fallen gelassen.¹⁶ In der zeitgleich im Ständerat eingebrachten parlamentarischen Initiative zur Beseitigung von Mängeln der Volksrechte war für Volksinitiativen und fakultative Referenden keine Erhöhung der Unterschriftenquoren mehr vorgesehen.¹⁷ Die Staatspolitische Kommission des Ständerates schlug eine Verkürzung der Sammelfrist für Volksinitiativen von 18 auf 12 Monate vor, diese wurde im Ständerat allerdings gleich wieder verworfen.¹⁸ Als einzige nachhaltige Änderung brachte die Volksrechtsreform die Verankerung der Sammelfristen für Volksinitiativen und fakultative Referenden auf Verfassungsstufe.¹⁹

10 Angenommen in den Volksabstimmungen vom 25.9.1977, in Kraft seit dem 25.12.1977 (AS 1977 2231 bzw. AS 1977 2229). 100 000 Unterschriften entsprachen 1977 2,62 % der Stimmberechtigten; 50 000 Unterschriften entsprachen 1,31 % der Stimmberechtigten. Zahl der Stimmberechtigten am 25.9.1977: 3 811 426 (BB1 1977 III 839).

11 Art. 71 Bundesgesetz über die politischen Rechte, SR 161.1 (BPR), Stand am 1.7.1978 (AS 1978 688).

12 Art. 59 BPR 1978.

13 Art. 59 und 59a BPR, eingefügt durch AS 1997 753, in Kraft seit dem 1.4.1997. Art. 59 wurde 2008 gestrichen, da der Regelungsinhalt seit 2003 auf Verfassungsstufe (Art. 141 Abs. 1 BV) bzw. in Art. 59a BPR enthalten ist (AS 2008 3437; vgl. BB1 2007 6150).

14 Art. 117, 118 und 122 Verfassungsentwurf 1995, abrufbar unter <http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/staat_buerger/gesetzgebung/bundesverfassung/vorentw-d.pdf>.

15 Art. 128 Abs. 1 und Art. 129 Abs. 1 Entwurf Bundesbeschluss über die Reform der Volksrechte (BB1 1997 I 635 ff.). Für fakultative Referenden wurden die 1995 vorgeschlagenen 100 000 Unterschriften im Entwurf 1996 beibehalten (Art. 131 Abs. 1, 131a und 131b Abs. 1).

16 Der Nationalrat trat nicht auf das Geschäft ein, vgl. Amtl. Bull. NR, 1999, S. 1028. Der Ständerat folgte diesem Beschluss, vgl. Amtl. Bull. StR, 1999, S. 609 f.

17 Vgl. dazu BB1 2001 4810 und 4816.

18 Vgl. BB1 2001 4803 ff. und Amtl. Bull. StR, 2001, S. 494.

19 AS 2003 1949. Auf die Allgemeine Volksinitiative wird an dieser Stelle nicht eingegangen, vgl.

C. Funktionen von Quoren und Fristen

Bevor untersucht werden kann, in welche Richtung die Unterschriftenquoren und Sammelfristen bei einer Einführung von e-Collecting gegebenenfalls zu verändern wären, ist zu klären, welche Funktionen diesen beiden Elementen in der schweizerischen direkten Demokratie zukommen. Nur wenn klar ist, welche Funktionen Quoren und Fristen erfüllen, kann beurteilt werden, ob die Einführung von e-Collecting eine Veränderung ihrer Höhe bzw. Dauer nach sich ziehen müsste. Für die Analyse der Funktionen von Quoren und Fristen wurden die Materialien der Revisionen von 1975–1977 (Verdoppelung bzw. Erhöhung der Unterschriftenzahlen) und der Volksrechtsreform 1995–2003 ausgewertet. Dabei wurden jeweils die Überlegungen des Bundesrates, des National- und Ständerates berücksichtigt. Die wesentlichen Argumente sind im Folgenden zusammengefasst.²⁰

I. Vorsichtige Orientierung an der Zahl der Stimmberechtigten

Unterschriftenquoren und Fristen für Volksinitiativen und fakultative Referenden stellen keine Teil- oder Vorablegitimation des künftig an der Urne zu fällenden Volksentscheids dar. Zwar muss ein Volksbegehren von einer Mindestzahl der Stimmberechtigten unterzeichnet werden, um die Durchführung einer Volksabstimmung und die damit verbundenen Kosten zu rechtfertigen.²¹ Dieser Rechtfertigung kommt allerdings eine andere Qualität zu als der Legitimation eines demokratischen Entscheids. Aufschlussreich in diesem Zusammenhang ist die Art und Weise, wie in den parlamentarischen Beratungen jeweils Bezug genommen wurde auf Veränderungen der Quoren in prozentualer Hinsicht aufgrund der Zunahme der Stimmberechtigten. So wurde zwar darauf hingewiesen, dass die auf Bundesebene stets in absoluten Zahlen angegebenen Quoren früher prozentual gesehen einen grösseren Anteil der Stimmberechtigten umfasst haben.²² Insofern war die starke Erhöhung der Zahl der Stimmberechtigten nach Einführung des Frauenstimmrechts ein häufig angeführtes Argument für die Erhöhung der Unterschriftenzahlen im Jahr 1977. Gleichzeitig wurde aber nie auf eine prozentuale Festsetzung der Quoren abgestellt. Es wurde vage und vorsichtig formuliert, dass zwischen Initianten und gesamter Aktivbürgerschaft ein «einigermassen ver-

dazu aber etwa NADJA BRAUN, Gescheiterte Allgemeine Volksinitiative: sind die Volksrechte reformträge?, LeGes 2007/2, S. 337–342 und MARTIN GRAF, Die «Allgemeine Volksinitiative» – ein Lehrstück missglückter Rechtsetzung, LeGes 2007/2, S. 343–354.

20 Für eine ausführliche Darstellung der Reformdebatten vgl. NADJA BRAUN BINDER, Anpassung der Quoren bei E-Collecting, Gutachten im Auftrag des Zentrums für Demokratie Aarau (ZDA) an der Universität Zürich, Aarau 2014, S. 40 ff.

21 BBl 1975 II 138 und 140; Amtl. Bull. NR, 1976, S. 1671 und BBl 1997 I 449.

22 Vgl. z.B. BBl 1975 II 130; Amtl. Bull. StR, 1975, S. 611 und Erläuterungen Verfassungsentwurf 1995, S. 215, abrufbar unter <http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/staat_buerger/gesetzgebung/bundesverfassung/vn-ber-d.pdf>.

nünftiges Verhältnis» zu bestehen habe.²³ Zudem wurde angeführt, dass eine genügende Anzahl Stimmberechtigter die «staatsbürgerliche Verantwortung für die nötige Aufklärungs- und Propagandaarbeit» übernehmen müsse.²⁴

II. Minderheitenschutz als Obergrenze der Quoren bzw. Untergrenze der Sammelfristen

Direktdemokratische Rechte sollen nicht nur von gut organisierten, finanzstarken Trägerschaften genutzt werden können. In den Diskussionen um die richtige Höhe der Unterschriftenzahlen wurde stets betont, dass auch finanzschwache, ideell ausgerichtete Gruppierungen oder ad hoc-Komitees ohne bestehende Mitgliederstruktur eine Chance haben müssen, eine Initiative erfolgreich zu lancieren.²⁵ Ähnliche Überlegungen führten 2001 dazu, dass der Ständerat die von seiner Staatspolitischen Kommission beantragte Verkürzung der Sammelfrist von 18 auf 12 Monate ablehnte.²⁶ Es wurde befürchtet, dass eine solche Fristverkürzung Ad-hoc-Komitees vor Probleme stellen könnte.²⁷ Bereits bei der Einführung einer Sammelfrist für Volksinitiativen wurde als Argument für die angemessene Länge angeführt, dass die Frist nicht so kurz sein sollte, dass eine Verfassungsinitiative praktisch unmöglich zustande kommen konnte bzw. nur noch «grosse und wohlorganisierte Gruppen, beispielsweise Gewerkschaften» vom Initiativrecht Gebrauch machen konnten.²⁸

Was fakultative Referenden angeht, so spielte der Schutz von finanzschwachen (ad-hoc-)Gruppierungen ebenfalls eine Rolle. Eine Relativierung ergab sich allerdings zu Beginn des neuen Jahrtausends (Volksrechtsreform). Die Feststellung, dass vermehrt heterogene Veto-Koalitionen fakultative Referenden erfolgreich ergriffen, wurde als Argument gegen eine Erhöhung der Unterschriftenzahlen angeführt. Heterogene Veto-Koalitionen seien schwieriger in eine Verhandlungsdemokratie einzubinden als bestehende bzw. homogene Organisationen.²⁹

23 Amtl. Bull. StR, 1975, S. 614.

24 Amtl. Bull. StR, 1975, S. 617. Vgl. auch Amtl. Bull. NR, 1976, S. 1686 sowie BBl 1975 II 137 f.

25 Amtl. Bull. StR, 1975, S. 611; BBl 1975 II 141; BBl 2001 4815 ff. Vgl. auch SILVIO BORNER, Aymo Brunetti, Thomas Straubhaar, Die Schweiz im Alleingang, Zürich 1994, S. 133 und 135; Gebhard Kirchgässner, Lars P. Feld, Marcel R. Savioz, Die direkte Demokratie. Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig, Basel/Genf/München 1999, S. 41 sowie Philippe Mastronardi, Der Zweck der Eidgenossenschaft als Demokratie, ZSR 1998 II, S. 317–413, S. 382 f.

26 Amtl. Bull. StR, 2001, S. 494.

27 Amtl. Bull. StR, 2001, S. 488.

28 Amtl. Bull. NR, 1976, S. 5; Amtl. Bull. StR 1976, S. 537.

29 BBl 2001 4815 f. Mit Veto-Koalitionen ist gemeint, dass verschiedene Gruppierungen Unterschriften für ein fakultatives Referendum sammeln. Von «homogenen Veto-Koalitionen» kann gesprochen werden, wenn die Gruppierungen ähnliche politische Anliegen haben (z.B. kantonale Sektionen derselben Partei); von «heterogenen Veto-Koalitionen» (auch: «unheilige Allian-

III. Funktionsfähigkeit des Staatsapparates als Untergrenze der Quoren bzw. Obergrenze der Sammelfristen

Der Minderheitenschutz findet dort seine Grenze, wo die Funktionsfähigkeit von Verwaltung, Bundesrat, Parlament, Medien und v.a. der Stimmberechtigten nicht mehr gewährleistet ist.³⁰ Ein Konsens bestand im Grundsatz immer dahingehend, dass unverhältnismässig viele Urnengänge, querulatorische Nutzung der Volksrechte bzw. Missbrauch zu Wahlkampfzwecken durch entsprechende Ansetzung der Unterschriftenzahlen und Sammelfristen zu verhindern sind.³¹ Auch die Einführung einer Sammelfrist für Volksinitiativen wurde u.a. mit der Planbarkeit der behördlichen Tätigkeiten begründet.³² Und 1976, als der Nationalrat über eine Erhöhung der 90-Tage-Frist für fakultative Referenden auf 120 Tage diskutierte, wurde dem Antrag u.a. deshalb keine Folge gegeben, weil die vom Parlament verabschiedeten Vorlagen nicht allzu lange anhängig bleiben sollten. Es sollte möglichst rasch Klarheit darüber herrschen, ob die Vorlagen in Kraft treten können.³³

Während Mitte der 90er Jahre die Gefahr für den Staatsapparat bzw. die Volkswirtschaft in erster Linie beim fakultativen Referendum verortet wurde, steht heute hauptsächlich die Volksinitiative in der Kritik.³⁴ Jüngere Forderungen nach einer Erhöhung des Quorums (es ist maximal von einer Verdoppelung die Rede) beziehen sich ausschliesslich auf Volksinitiativen.³⁵

IV. Schlussfolgerungen mit Blick auf e-Collecting

Nicht alle der in den analysierten Debatten zum Ausdruck kommenden Funktionen der Quoren und Fristen sind mit Blick auf e-Collecting von Belang. So ist zum Beispiel das Verhältnis der erforderlichen Unterschriftenzahl zur Gesamtzahl der Stimmberechtigten keine Frage, die mit e-Collecting einer gesonderten Beurteilung bedarf. E-Collecting ändert nichts an diesem Verhältnis. In Bezug auf e-Collecting ist allerdings die Tatsache relevant, dass Quoren und Fristen immer auch als verfahrensnotwendige Elemente zur Steuerung von di-

zen») ist dagegen die Rede, wenn die verschiedenen Gruppierungen unterschiedliche politische Anliegen haben (z.B. ein Wirtschaftsverband und eine Gewerkschaft).

30 Amtl. Bull. StR, 1975, S. 612, 614, 616 und 618. Amtl. Bull. NR, 1976, S. 1671, 1676, 1682 und 1689; BB1 1975 II 132, 134 f., 137 und 139.

31 Amtl. Bull. StR, 1975, S. 611; BB1 1975 II 138.

32 Vgl. Amtl. Bull. NR, 1976, S. 70 und 537.

33 Vgl. Amtl. Bull. NR, 1976, S. 47 f.

34 BORNER/BRUNETTI/STRAUBHAAR (Fn. 25), S. 124 ff. sahen das fakultative Referendum als Gefahr, das politische System der Schweiz zu «überbremsen». HENNER KLEINWEFERS, «Verwesentlichung» der Politik durch Einschränkung der direkten Volksrechte?, Working papers «Blaue Reihe», Freiburg 1995, S. 38 ff. forderte sowohl für fakultative Referenden als auch für Volksinitiativen eine Erhöhung des Quorums auf 10%, um die Volkswirtschaft zu schützen. Kritisch dazu KIRCHGÄSSNER/FELD/SAVIOZ (Fn. 25), S. 40.

35 So bspw. Arbeitgeberpräsident Valentin Vogt in der NZZ vom 9. 12. 2013, S. 7.

rektdemokratischen Verfahren und deren Verknüpfung mit repräsentativ-demokratischen Elementen des Staates begriffen wurden. Die Höhe der Quoren und die Dauer der Fristen müssen auf der einen Seite einen Schutz des Initiativrechts als Minderheitenrecht garantieren, auf der anderen Seite aber auch die Funktionsfähigkeit des Staatsapparates gewährleisten. Innerhalb der Volksrechte selbst ist dabei ebenfalls auf Ausgleich zu achten, und zwar zwischen «beharrenden» (fak. Referendum) und «verändernden» (Initiative) Elementen.³⁶

Eine *Erhöhung der Hürden* zur Ergreifung von Volksinitiativen und fakultativen Referenden (i.S. einer Erhöhung der Quoren bzw. einer Verkürzung der Fristen) aufgrund von e-Collecting wäre vor dem Hintergrund der analysierten Debatten nur dann angezeigt, wenn e-Collecting dazu führen würde, dass der Staatsapparat durch eine massive Zunahme der erfolgreichen Nutzung der Volksrechte «funktionsunfähig» würde. Konkrete Angaben dazu, ab welcher Zahl bzw. Intensität der Volksrechtenutzung der Staatsapparat nicht mehr funktionieren kann, finden sich in den untersuchten Debatten allerdings nicht. Eine *Absenkung der Hürden* bei der Einführung von e-Collecting wäre im Gegenzug dann angebracht, wenn e-Collecting die Nutzung der Volksrechte für bestimmte Gruppierungen erheblich erschweren würde, wenn also bspw. nur noch finanzkräftige oder bestehende Organisationen Volksinitiativen oder fakultative Referenden ergreifen könnten. Ob bzw. welche Veränderungen aufgrund von e-Collecting zu erwarten sind, ist Gegenstand der Überlegungen des folgenden Kapitels (D).

D. Veränderungen mit e-Collecting

Im Zusammenhang mit e-Collecting wird – implizit oder explizit – erwartet, dass Unterschriftensammlungen für Volksinitiativen und Referenden einfacher werden. Es wird davon ausgegangen, dass die finanziellen und personellen Ressourcen für Unterschriftensammlungen reduziert und mit e-Collecting andere Bevölkerungskreise, z.B. junge oder Auslandschweizer Stimmberechtigte, angesprochen werden können.³⁷ Gleichzeitig wird die Frage aufgeworfen, ob die Sammel Fristen aus Sicherheitsüberlegungen zu kürzen wären.³⁸

Im Folgenden werden die potentiellen Erleichterungen aus Sicht der Hauptakteure der Initiativ- und Referendumsprozesse diskutiert: *Erstens* aus Sicht der Komitees, *zweitens* aus der Perspektive der Stimmberechtigten und *drittens* aus der Optik der Behörden. Den erhofften Erleichterungen wird *viertens* der Fak-

36 Vgl. unter diesem Aspekt BBl 1997 I 450 und BBl 2011 6086.

37 Vgl. BBl 2002 656 f. und Begründung zur Mo. Fehr, 08.3908, Stärkung der Demokratie durch E-Collecting.

38 BBl 2002 691.

tor «Sicherheit» gegenübergestellt, der sich erschwerend auf die Unterschriftensammlung auswirken kann.

I. Erleichterungen für Komitees

Die Rahmenbedingungen für die Demokratie haben sich durch die Einführung und Ausweitung des Internets verändert. Versuche mit elektronischer Stimmabgabe und Wahlkampagnen mithilfe von Twitter, Facebook, Youtube oder Blogs wirken sich auf das politische Leben aus.³⁹ Über das Web 2.0 (Social Media) können sich Gruppen spontan zusammenschliessen und rasch organisieren.⁴⁰ Das könnte zu Erleichterungen in der Organisation und Zusammensetzung der Initiativ- und Referendumskomitees führen.⁴¹ Auch der Zugang zu den Stimmberechtigten ist durch das Internet möglicherweise einfacher geworden. Komitees sind u.U. nicht mehr darauf angewiesen, durch grossen Personaleinsatz an öffentlichen Orten Unterschriften zu sammeln. Dies bedingt aber u.a., dass sie Stimmberechtigte stattdessen direkt über e-Mail anschreiben können, was entsprechende Adressatenlisten voraus setzt. Schliesslich könnte die Informations- und Überzeugungsarbeit durch die Nutzung elektronischer Kommunikationskanäle einfacher werden. Unabhängig von e-Collecting betreffen diese Veränderungen bereits heute die Organisation von Volksinitiativen und fakultativen Referenden. Im Folgenden wird deshalb zuerst der Frage nachgegangen, wie sich die neuen Medien auf die traditionelle Unterschriftensammlung auswirken (1–2). Danach folgen Überlegungen mit Blick auf e-Collecting (3).

1. Angebot von elektronischen Unterschriftenlisten & Nutzung von Social Media

Es ist unklar, wie stark das Internet und die Social Media die traditionelle Unterschriftensammlung vereinfachen. Bislang hat einzig das Beispiel des fakultativen Referendums gegen den biometrischen Pass aus dem Jahr 2009 für entsprechende Aufmerksamkeit gesorgt. Das Referendum wurde von einem überparteilichen Komitee organisiert und hat die Stimmberechtigten hauptsächlich über Facebook mobilisiert.⁴² Die Volksinitiative «Für die Offenlegung der Politiker-Einkünfte (Transparenz-Initiative)» (Sammelbeginn am 8.6.2011),

39 Vgl. nur etwa MARK BALSIGER, Wahlkampf – aber richtig. Was erfolgreiche Kampagnen ausmacht, Bern 2011, S. 135 ff.; SILVANO MOECKLI, Direkte Demokratie (Kompaktwissen Bd. 19), Zürich/Chur 2013, S. 110 f. und ANA MARIA MOREIRA, GREGORY GERHARDT, MATHIAS MÖLLER, ANDREAS LADNER, Swiss Democracy on the Web 2010, Cahier de l'IDHEAP 259, Chavannes-Lausanne 2010.

40 MOREIRA/GERHARDT/MÖLLER/LADNER (Fn. 39), S. 64 ff.

41 MOECKLI (Fn. 39), S. 112.

42 Vgl. Bericht der Bundeskanzlei an den Bundesrat zum Thema «E-Demokratie und E-Partizipation», Bern 2011, S. 25 f. und 30, abrufbar unter <<http://www.bk.admin.ch/themen/06367>>. Weitere Beispiele von internetbasierten Aktionen blieben nach dem Bericht dagegen erfolglos.

für die aufgrund der teilweise identischen Urheberschaft davon ausgegangen wurde, dass sie verstärkt das Internet zur Mobilisierung der Stimmberechtigten nutzen würde, ist im Sammelstadium gescheitert.⁴³ Seit Anfang 2000 stellt die Bundeskanzlei die Unterschriftenlisten elektronisch im pdf-Format zur Verfügung.⁴⁴ 2008 hielt der Bundesrat fest, dass sich die Nutzung dieses Angebots in Grenzen halte.⁴⁵

Die in den Medien geäusserten Einschätzungen stehen sich diametral gegenüber. Auf der einen Seite wird argumentiert, es sei nicht einfacher geworden, Unterschriften zu sammeln. Nach wie vor hänge der Erfolg davon ab, dass in aufwändigen Strassenaktionen Unterschriften gesammelt werden müssen.⁴⁶ Auf der anderen Seite wird davon ausgegangen, dass die Unterschriftensammlung aufgrund moderner Kommunikationsmittel einfacher geworden sei.⁴⁷

2. *Entwicklung der «knapp» und «komfortabel» zustande gekommenen Volksinitiativen*

Hinweise zu den Auswirkungen des Internets auf die Unterschriftensammlungen können allenfalls aus der Betrachtung der seit 1978 zustande gekommenen Volksinitiativen hergeleitet werden.⁴⁸ Von den 180 zwischen 1.7.1978 und 31.12.2013 zustande gekommenen Volksinitiativen sind 39 (21,7%) lediglich knapp zustande gekommen.⁴⁹ Zwei der knappen Initiativen wurden in der Volksabstimmung angenommen; das Anliegen fand also – trotz «schwachem» Resultat der Unterschriftensammlung – eine Mehrheit. 21 Volksinitiativen (11,7%) wurden mit mehr als 150 000 Unterschriften eingereicht (drei davon wurden in der Volksabstimmung angenommen) und für 43 (23,9%) Volksinitiativen wurden die Unterschriften in weniger als 12 Monaten gesammelt. Elf Volksinitiativen erreichten über 150 000 gültige Unterschriften in weniger als 12 Monaten.

Mit Blick auf die Auswirkungen der Nutzung des Internets als unterstützendes Medium für Initiativkomitees ist nun von Interesse, ob und falls ja, wie sich die oben erwähnten Kennzahlen im Laufe der Zeit verändert haben. Vorauszuschicken ist, dass allein aus der Zunahme der zustande gekommenen Volksinitiativen in den letzten Jahrzehnten noch kein eindeutiges Indiz für eine Vereinfachung

43 BBl 2012 9785. Vgl. Bericht E-Demokratie 2011 (Fn. 42), S. 30 f.

44 Vgl. Art. 60a BPR, eingefügt durch AS 2002 3193; in Kraft seit dem 1.1.2003. Vgl. dazu BBl 2001 6403 und BBl 2002 675.

45 Vgl. Stellungnahme des Bundesrates vom 18.2.2009 zur Mo. Fehr, 08.3908 (Fn. 37) und Bericht E-Demokratie 2011 (Fn. 42), S. 30. Ähnlich bereits BBl 2001 4817.

46 Peter Grünenfelder in der NZZ vom 25.10.2013, S. 21.

47 Jean-Daniel Gerber in der NZZ vom 22.10.2013, S. 11.

48 Es werden nur Initiativen mit Sammelbeginn nach dem 1.7.1978 (Inkrafttreten BPR) und Einreichung spätestens am 31.12.2013 berücksichtigt, da für diese Volksinitiativen einheitlich die Sammelfrist von 18 Monaten und ein Quorum von 100 000 Unterschriften gilt.

49 Als knapp werden solche Volksinitiativen bewertet, die mit einer Sicherheitsmarge von weniger als 10% Unterschriften eingereicht wurden und die eine Sammelfrist von 17 bis 18 Monaten benötigen haben.

chung der Unterschriftensammlung durch das Internet hergeleitet werden kann. Betrachtet man für den Zeitraum von 1978–2013 jeweils die Entwicklung der «knapp» und der «komfortabel» zustande gekommenen Volksinitiativen,⁵⁰ so zeigt sich, dass die Zahl der knappen Volksinitiativen im Schnitt zugenommen hat. Von 1981–1990 waren 10,6% der Volksinitiativen knapp zustande gekommen; 2001–2010 waren es 26,8%. Im Gegenzug sind die komfortabel zustande gekommenen Volksinitiativen zurückgegangen: von 38,3% (1981–1990) auf 24,4% (2001–2010). Für die ersten drei Jahre dieses Jahrzehnts bestätigt sich die in den vorderen Jahrzehnten eingeschlagene Tendenz: 28,6% (2011–2013) kamen knapp und 14,3% (2011–2013) der Volksinitiativen kamen komfortabel zustande.

Natürlich lässt sich aus dieser rein numerischen Betrachtungsweise noch nicht viel über die dahinter liegenden Kausalzusammenhänge aussagen. Immerhin wird nicht der Eindruck erweckt, als hätte die Einführung und Ausweitung des Internets dazu geführt, dass Volksinitiativen mit mehr Unterschriften oder nach kürzerer Sammeldauer eingereicht werden. Vielmehr könnten die Beobachtungen auch dahingehend gedeutet werden, dass die Einführung der voraussetzungslosen brieflichen Stimmabgabe auf Bundesebene im Jahr 1994 die Unterschriftensammlung erheblich erschwert hat. Ein weiterer Faktor könnte darin liegen, dass Initiativkomitees, nachdem sie unmittelbar nach Verdoppelung des Quorums ihre Sammelintensität stark intensiviert hatten,⁵¹ aus Kostengründen zu einer niedrigeren Sammelintensität übergingen.⁵² Zu betonen ist aber, dass eine Untersuchung der Kausalzusammenhänge allein auf dieser Datenbasis nicht möglich ist.

II. Erleichterungen für Stimmberechtigte

Die Frage ob Stimmberechtigte Volksinitiativen mit e-Collecting schneller bzw. häufiger unterzeichnen werden als auf Papier, lässt sich aus heutiger Sicht ebenfalls nur vage beantworten. Mit Blick auf die Frage der Quoren ist vor allem von Bedeutung, ob mit e-Collecting insgesamt mehr Unterschriften gesammelt

50 Als komfortabel werden solche Volksinitiativen bewertet, die entweder innerhalb einer Frist von weniger als 12 Monaten und/oder mit mehr als 150 000 gültigen Unterschriften eingereicht wurden.

51 1970–1977 (vor Rechtsänderung) wurden im Durchschnitt 5 450 Unterschriften im Monat für erfolgreiche Volksinitiativen gesammelt. Unmittelbar nach Einführung einer Sammelfrist und Verdoppelung der Quoren stieg die monatliche Sammelintensität auf rund 8 500 Unterschriften. Vgl. HANS-URS WILI, Befristung der Unterschriftensammlung und Erhöhung der Unterschriftenzahlen bei Volksbegehren: Erste Bilanz ihrer Auswirkungen, ZSR 1982 I, S. 61–86, S. 74. Vgl. ferner HANS-URS WILI, Jux Populi? Vox Dei? 100 Jahre eidgenössische Volksinitiative auf Partialrevision der Bundesverfassung, ZSR 1991 I, S. 485–521, Anhang: Tabelle D.

52 1981–1990 wurden durchschnittlich 10 043 Unterschriften pro Monat gesammelt; 1991–2000 waren es 8 253, 2001–2010 waren es 7 943 und 2011–2013 waren es noch 7 179 Unterschriften. Vgl. BRAUN BINDER 2014 (Fn. 20), S. 59.

werden können, d.h. ob sich über e-Collecting neue Adressatenkreise, bspw. unter Auslandschweizer Stimmberechtigten, erschliessen lassen. Mit Blick auf die Frage der Sammelfrist geht es auch darum, ob Stimmberechtigte, die auf Papier unterzeichnen, nun zur elektronischen Unterzeichnung wechseln. Diese Stimmberechtigten könnten allenfalls schneller und einfacher unterzeichnen, da sie die entsprechenden Angaben zu Hause, am Arbeitsplatz oder von einem mobilen Internetzugang aus zu einem für sie günstigen Zeitpunkt machen können.

Tentative Rückschlüsse können aus der Nutzung von Vote électronique gezogen werden. Die Stimmbeteiligung mit Vote électronique hat sich in den Versuchen der letzten Jahre bei 20% stabilisiert.⁵³ Eine deutliche Zunahme lässt sich einzig unter den Auslandschweizer Stimmberechtigten feststellen.⁵⁴ Der Bundesrat beurteilt das Potential von Vote électronique zur Erhöhung der Stimmbeteiligung beizutragen denn auch zurückhaltend. Er geht nicht davon aus, dass Vote électronique zu einer Erhöhung der Stimmbeteiligung führen wird. Vielmehr sieht er den Nutzen von Vote électronique u.a. darin, dass eine erneute Abnahme der Stimmbeteiligung künftig vermieden werden kann.⁵⁵ Die Erfahrungen mit Vote électronique zeigen zudem, dass das Design der Benutzeroberfläche ein zentrales Element ist, das sich auf die Nutzungshäufigkeit auswirkt.⁵⁶ Ein benutzerfreundliches Design wird, so die daran anknüpfende These, auch bei e-Collecting ein wesentlicher Einflussfaktor sein.

III. Erleichterungen für Behörden (Stimmrechtsbescheinigung & Kontrolle)

Zum heutigen Zeitpunkt ist die technische Umsetzung von e-Collecting noch völlig offen. Fest steht immerhin, dass der Einführung von e-Collecting die Zentralisierung bzw. Harmonisierung der kantonalen Stimmregister vorausgehen muss und dass kein zentrales Stimmregister auf Bundesebene eingeführt werden soll.⁵⁷ Die kantonale Zentralisierung bzw. Harmonisierung wird auch aktuelle Probleme im Zusammenhang mit der Stimmrechtsbescheinigung berücksichtigen müssen (1). Dadurch könnten sich gewisse Erleichterungen ergeben. Je nach Ausgestaltung der e-Collecting-Lösung könnten neu aber auch erschwerende Elemente hinzukommen (2).

53 BBl 2013 5137.

54 BBl 2013 5138.

55 BBl 2013 5136 f.

56 Vgl. URS GASSER, JAMES M. THURMAN, RICHARD STÄUBER, JAN GERLACH, E-Democracy in Switzerland. Practice and Perspectives, Zürich/St. Gallen 2010, S. 55 f.

57 Vgl. Antwort des Bundesrates auf die Ip. Wermuth, 12.3082, Zentrale Beglaubigung für eidgenössische Volksinitiativen und Referenden.

1. Aktuelle Probleme mit der Stimmrechtsbescheinigung

Die Frage der Stimmrechtsbescheinigung wird bei der Einführung von e-Collecting eine zentrale Rolle spielen. Gerade bei fakultativen Referenden stehen die Gemeinden unter erheblichem Zeitdruck, damit die Unterschriften rechtzeitig bescheinigt werden. Es besteht kein Anspruch seitens der Initiativ- und Referendatskomitees auf Prüfung und Bescheinigung der Unterschriften noch während der Sammelphase.⁵⁸ Deshalb ist es wichtig, dass die Komitees eine gewisse Sicherheitsmarge an Unterschriften sammeln.⁵⁹

Eine Motion der SPK des Nationalrats aus dem Jahr 2012 forderte getrennte Fristen für die Einreichung von Unterschriften für Referenden und Volksinitiativen und für die Stimmrechtsbescheinigung.⁶⁰ Der Bundesrat schickte im März 2013 einen entsprechenden Gesetzesentwurf in die Vernehmlassung.⁶¹ Nach überwiegend negativen Rückmeldungen verzichtete der Bundesrat auf die weitere Ausarbeitung des Entwurfs. Stattdessen erstellte die Bundeskanzlei ein «Vademecum» zu Handen der Gemeinden. Darin werden die Gemeinden für die heikle Aufgabe der Stimmrechtsbescheinigung sensibilisiert.⁶² Der Nationalrat hat ferner in der Frühjahrssession 2014 eine BPR-Änderung beschlossen, wonach neu unter Umständen auch Unterschriftenlisten berücksichtigt werden sollen, die erst nach Ablauf der Frist bescheinigt wurden. Dies soll dann möglich sein, wenn die Listen noch innert der Sammelfrist bei der Amtsstelle eingereicht wurden und der Eingang bestätigt ist.⁶³ Diese Änderung hätte faktisch bedeutet, dass es keine klare Frist mehr für die Einreichung der bescheinigten Unterschriften bei der Bundeskanzlei gegeben hätte.⁶⁴ Nachdem der Ständerat den Ände-

58 Vgl. Staatsrechtliche Kammer Bundesgericht, Entscheidung vom 13.9.1978, ZBl 1979 24 f., E. 2, 3 b.

59 Die Sicherheitsmarge ist auch für die Kontrolle der Unterschriften nach deren Einreichung bei der Bundeskanzlei notwendig. Bei dieser Kontrolle wird geprüft, ob die Stimmrechtsbescheinigung seitens der Gemeinden korrekt durchgeführt worden ist und kantonsübergreifend, ob Mehrfachunterzeichnungen vorkommen.

60 Mo. SPK-N, 12.3975, Frist für die Bescheinigung der Unterschriften für Referenden und Volksinitiativen. Auslöser der Motion war ein nicht zustande gekommenes Referendum der Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz (AUNS) gegen die Steuerabkommen mit Deutschland, Grossbritannien und Österreich. Die AUNS hielt den Gemeinden vor, die Unterschriften nicht rechtzeitig bescheinigt zu haben. Das von der AUNS angerufene Bundesgericht hat die Beschwerden abgewiesen, da die AUNS viele der Unterschriften frühestens drei Tage vor Ablauf der Referendumsfrist zur Bescheinigung eingereicht hatte. Damit ist das Referendatskomitee nach Ansicht des Bundesgerichts für das Scheitern mitverantwortlich. Vgl. BGE 139 II 303.

61 Vgl. <<http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/ind2013.html>>.

62 Vgl. Ergebnisbericht vom 15.8.2013, abrufbar unter <http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/2185/BPRRev2013Vernehmlassungsbericht_ohne_Komm.pdf>. Vademecum, abrufbar unter <<http://www.bk.admin.ch/themen/pore/09192>>.

63 Amtl. Bull. NR, 2014, S. 435 ff.

64 Amtl. Bull. StR, 2014, S. 473 f.

rungsvorschlag in der Sommersession 2014 abgelehnt hat, sprach sich der Nationalrat ebenfalls für die Beibehaltung der 100-tägigen Sammelfrist aus.⁶⁵

2. Harmonisierung bzw. Zentralisierung der Stimmregister

2002 ging der Bundesrat davon aus, dass eine *bundesweite* Harmonisierung und Vernetzung der Stimmregister zentrale Voraussetzung für die Einführung von e-Collecting sei. Nur so könnten Mehrfachunterzeichnungen durch dieselbe Person vor und nach einem Wohnortswechsel verhindert werden.⁶⁶ Zehn Jahre später spricht der Bundesrat von einer Harmonisierung der *kantonalen* Stimmregister, ohne aber eine bundesweite Vernetzung zu erwähnen.⁶⁷ Schweizweit vernetzte Stimmregister hätten den Vorteil, dass bereits auf Gemeindeebene über die Kantonsgrenzen hinweg Mehrfachunterzeichnungen kontrolliert und aus diesem Grund ungültige Unterschriften gestrichen werden könnten. Heute kann diese Kontrolle erst nach Einreichung der Unterschriften bei der Bundeskanzlei durchgeführt werden. Regelmässig reichen Komitees mehr als die notwendige Mindestzahl an Unterschriften ein, um eine entsprechende Sicherheitsmarge zu haben. Initiativ- und Referendumskomitees hätten bei schweizweit vernetzten Stimmregistern mehr Planungssicherheit und könnten die Sicherheitsmarge tiefer halten.

Aber auch wenn die Stimmregister nicht schweizweit, sondern lediglich auf Kantonsebene harmonisiert oder zentralisiert werden sollen, so hätte dies Vorteile. Es ist davon auszugehen, dass dadurch die heute auf Versehen zurückzuführenden Bescheinigungsmängel seitens der Gemeinden reduziert werden könnten. Im Jahr 2001 bezifferte der Bundesrat die Zahl der von der Bundeskanzlei aufgrund von Mängeln in der Stimmrechtsbescheinigung zu streichenden Unterschriften mit durchschnittlich 1,48 % bei fakultativen Referenden und 1,21 % bei Volksinitiativen.⁶⁸ Von einer kompletten Vermeidung jeglicher Bescheinigungsmängel durch e-Collecting ist zwar nicht auszugehen. Gleichwohl dürfte die Harmonisierung bzw. Zentralisierung der Stimmregister in den Kantonen zu einer erhöhten Planungssicherheit seitens der Initiativ- und Referendumskomitees beitragen. Angesichts der Parallelität von traditionellen und elektronischen Sammelverfahren müsste allerdings gleichzeitig sichergestellt werden, dass sich keine neuen Quellen für Bescheinigungsmängel ergeben. So müsste insbesondere verhindert werden, dass es zu Mehrfachunterzeichnungen auf Papier und in elektronischer Form kommt.

65 Amtl. Bull. StR, 2014, S. 474. Der NR entschied am 15.9.2014; vgl. <http://www.parlament.ch/D/Suche/Seiten/geschaeft.aspx?gesch_id=20130103>.

66 BB1 2002 664. Vgl. auch Stellungnahme des Bundesrates vom 18.2.2009 zur Mo. Fehr, 08.3908 (Fn. 37).

67 Vgl. Antwort des Bundesrates vom 16.5.2012 auf die Ip. Wermuth, 12.3082 (Fn. 57).

68 BB1 2001 6419.

IV. Sicherheitsanforderungen

Grundsätzlich gilt für e-Collecting, was für Vote électronique generell zu statuieren ist: es ist das gleich hohe Niveau von Zuverlässigkeit und Sicherheit zu gewährleisten wie bei der traditionellen Unterschriftensammlung.⁶⁹ Dies geht auch aus den in Art. 27q VPR formulierten Voraussetzungen für die Genehmigung von Versuchen mit e-Collecting durch den Bundesrat hervor. Es sind alle wirksamen und angemessenen Massnahmen zu ergreifen, um die Kontrolle der Stimmberechtigung, das Stimmgeheimnis und die korrekte Zuordnung aller Unterschriften zu gewährleisten und um die Gefahr gezielter oder systematischer Missbrauchs ausschliessen zu können.⁷⁰ Die Umsetzung der Sicherheitsanforderungen könnte sich allerdings auf die Sammelfrist und auf die Nutzerfreundlichkeit auswirken. Drei Überlegungen drängen sich aus einem sicherheitstechnischen Blickwinkel auf. *Erstens* die Frage der sicheren Aufbewahrung der elektronischen Unterschriften bis zu ihrer Einreichung bei der Bundeskanzlei, *zweitens* die Verhinderung von «Unterschriften-Phishing» und *drittens* die Frage nach dem Erfordernis digitaler Signaturen.

1. Aufbewahrung elektronischer Unterschriften

Elektronische Unterschriften müssen bis zu ihrer Einreichung bei der Bundeskanzlei so aufbewahrt werden können, dass Manipulationen ausgeschlossen sind. In der Regel übernimmt die Aufbewahrung der (bescheinigten) Unterschriften bis zu ihrer Einreichung das sammelnde Komitee. Bei eidgenössischen Volksinitiativen ist dies zwangsläufig notwendig, da die Unterschriftenlisten der Bundeskanzlei gemäss Art. 71 BPR «gesamthaft» einzureichen sind. Bei fakultativen Referenden ist dies allerdings nicht zwingend. Rein theoretisch könnten die Unterschriften für fakultative Referenden nach geltendem Recht einzeln, sofort nach der Stimmrechtsbescheinigung durch die Gemeinden, bei der Bundeskanzlei eingereicht werden. Ins Elektronische übertragen würde dies bedeuten, dass die Bundeskanzlei eine Möglichkeit anbieten müsste, um elektronisch eingereichte Unterschriften sicher und getrennt von jeglichen Zugriffs- und Manipulationsmöglichkeiten bis zur Kontrolle und Zählung aufzubewahren.

Elektronische Unterschriften für Volksinitiativen müssten von den Komitees dagegen bis zur Einreichung so gespeichert werden, dass Manipulationen ausgeschlossen sind. Das könnte mit einigen Problemen verbunden sein, je nachdem welche konkreten Sicherheitsanforderungen an die elektronische Aufbewahrung bis zur Einreichung gestellt werden. Hier könnte die Sammelfrist von 18 Monaten problematisch werden. Ist es einem Initiativkomitee tatsächlich zumutbar,

⁶⁹ BBl 2002 664.

⁷⁰ Entspricht dem Gehalt von Art. 27q Abs. 1 VPR vom 1. I. 2003 (AS 2002 3200). Sobald konkrete Versuche mit e-Collecting geplant sind, sind die Rechtsgrundlagen zu überprüfen und zu ergänzen. Vgl. Erläuterungen VPR (Fn. 3), S. 16.

elektronische Unterschriften unter hohen Sicherheitsanforderungen aufzubewahren? Müsste eine zentrale Aufbewahrungsmöglichkeit durch den Bund zur Verfügung gestellt werden? Als Alternative käme natürlich noch in Frage, analog zum fakultativen Referendum auch die jederzeitige Einreichung elektronischer Unterschriften für Volksinitiativen zu ermöglichen. Das würde eine entsprechende Anpassung der gesetzlichen Grundlagen voraussetzen. Diese Fragen müssen vor einer Einführung von e-Collecting näher geprüft werden. Eine Umsetzung von e-Collecting für Volksinitiativen, die sich möglichst nah am Status quo orientiert und mithin eine elektronische Aufbewahrung auf Seiten der Initianten vorsieht, könnte aus Sicherheitsgründen eine deutliche Verkürzung der Sammelfrist nach sich ziehen.⁷¹

2. *Verhindern von Unterschriften-Phishing*

Die Nutzung des Internets zur Sammlung von Unterschriften birgt auch die Gefahr des Identitätsdiebstahls und der Nutzung der gestohlenen Identitäten zur Unterzeichnung von Volksinitiativen. Daran könnten verschiedene Akteure Interesse haben: zum einen die Initianten selbst, die mit gestohlenen Identitäten möglichst rasch und einfach die gewünschte Unterschriftenzahl erreichen wollen, zum anderen aber auch Gegner der Initiative, die mit einem Publikmachen der Manipulation kurz vor Ablauf der Sammelfrist ein Scheitern der Initiative verursachen wollen. Eine wirksame Gegenmassnahme könnte in einer massiven Verkürzung der Sammelfrist liegen.⁷² Zwar würde Unterschriften-Phishing allein damit nicht verhindert. Aber es dürfte erheblich schwieriger sein, die Unterschriften zur Unterzeichnung von Volksinitiativen zu nutzen. Es würde auffallen, wenn in einem kurzen Zeitraum zahlreiche Unterschriften von einem einzigen Rechner oder von zweifelhaften Standorten aus eingetragen würden.

3. *Nutzung von digitalen Signaturen?*

2006 hielt der Bundesrat fest, dass unter Umständen eine staatlich anerkannte digitale Signatur zur namentlichen Identifikation und Kontrolle der Stimmberechtigung bei e-Collecting notwendig sein könnte.⁷³ Zu bedenken ist, dass mit einer digitalen Signatur zur elektronischen Unterzeichnung von Volksinitiativen und fakultativen Referenden ein höheres Identifikationsniveau bestünde als mit den für traditionelle Unterschriftensammlungen verlangten Angaben (handschrift-

71 Sollten andere geeignete Massnahmen die sichere Aufbewahrung der Unterschriften durch Komitees sicherstellen können, wäre eine Verkürzung der Sammelfrist zu diesem Zweck obsolet.

72 Sollte Unterschriften-Phishing durch geeignete Massnahmen ausgeschlossen werden können, wäre eine Verkürzung der Sammelfrist zu diesem Zweck obsolet.

73 BB1 2006 5465. Es wird unterstellt, dass der Bundesrat mit «digitaler Signatur» eine qualifizierte elektronische Signatur i.S. des Bundesgesetzes vom 19.12.2003 über Zertifizierungsdienste im Bereich der elektronischen Signatur (SR 943.03) gemeint hat.

licher Namenszug, eigenhändige Unterschrift sowie weitere zur Identifikation notwendige Angaben wie Vorname, Geburtsdatum und Adresse) beabsichtigt ist.⁷⁴ Der eigenhändigen Unterschrift kommt nämlich nicht die Bedeutung einer Echtheitskontrolle zu. Sie soll lediglich dazu beitragen, Missbräuche zu verhindern indem das subjektive Unrechtsbewusstsein bei den Stimmberechtigten erhöht wird.⁷⁵ Vor einer Einführung von e-Collecting wäre auf jeden Fall zu präzisieren, ob die Wendung «eigenhändige Unterschrift» des Art. 61 Abs. 1 BPR i.S. des Obligationenrechts auszulegen ist und entsprechend Art. 14 Abs. 2^{bis} OR eine qualifizierte elektronische Signatur verlangt. Nach der hier vertretenen Auffassung wäre eine digitale Signatur zur Erfüllung der Anforderungen aus Art. 61 Abs. 1 BPR nicht zwingend notwendig. Sinn der Vorschrift ist die Verhinderung von Missbräuchen durch Erhöhung des subjektiven Unrechtsbewusstseins. Dies könnte beim e-Collecting etwa durch Einblendung eines Warnhinweises, dass sich strafbar macht (Art. 282 StGB), wer unbefugt bzw. für eine andere Person unterzeichnet (mit Ausnahme der Fälle von Art. 61 Abs. 1^{bis} BPR). Vor der definitiven Unterzeichnung müsste die stimmberechtigte Person bestätigen, vom Warnhinweis Kenntnis genommen zu haben.

Auch wenn eine digitale Signatur zur Kontrolle der Stimmberechtigung nicht erforderlich ist, könnte sie allenfalls aus Sicherheitserwägungen notwendig sein, um nachträgliche Manipulationen der Daten erkennbar zu machen bzw. zu erschweren (Integrität der Datenübermittlung), zur Bekämpfung von Unterschriften-Phishing oder zur Verhinderung von Mehrfachunterzeichnungen. Sollte für e-Collecting eine digitale Signatur voraus gesetzt werden, würde dies – jedenfalls in einer ersten Phase bis zur flächendeckenden Verbreitung solcher digitaler Signaturen – eine Erschwerung gegenüber der traditionellen Unterschriftensammlung bedeuten. Weitere Möglichkeiten zur Kontrolle der Stimmberechtigung, zum Beispiel die Nutzung der nichtsprechenden AHV-Nummern, dürften nur gegen Widerstand umzusetzen sein.⁷⁶ In der Vernehmlassung stiess der Vorschlag, für die Verhinderung von Mehrfachkandidaturen bei Nationalratswahlen die «gehashten» AHV-Nummern zu nutzen auf derart grosse Opposition, dass die Bundeskanzlei den Vorschlag wieder fallen liess.⁷⁷

⁷⁴ Art. 61 Abs. 1 und 3 BPR.

⁷⁵ BBl 1993 III 493.

⁷⁶ Die Nutzung der nichtsprechenden AHV-Nummern wird von der Bundeskanzlei im Bericht E-Demokratie 2011 (Fn. 42), S. 31 f. erwähnt. Sie weist aber auf datenschutzrechtliche Probleme hin.

⁷⁷ Vgl. <http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/2185/BPRRev2013Vernehmlassungsbericht_ohne_Komm.pdf>.

E. Schlussfolgerungen

Mit Blick auf e-Collecting sind allzu optimistische Erwartungshaltungen bzgl. einer Vereinfachung der Unterzeichnung von Initiativen und fakultativen Referenden vermutlich fehl am Platz. Auf der einen Seite könnte durch die Verknüpfung der bereits heute verfügbaren Möglichkeiten und der elektronischen Unterschrift das entscheidende Momentum gegeben sein, das Stimmberechtigte vermehrt elektronisch unterzeichnen lässt und das eine Verlagerung der Unterschriftensammlung in den elektronischen Raum nach sich zieht. Das würde die Initiativ- und Referendumskomitees zumindest mittelfristig organisatorisch entlasten. Auf der anderen Seite deutet die Beobachtung der traditionellen Unterschriftensammlungen darauf hin, dass sich das Internet (noch) nicht auf die Zahl der Unterschriften oder auf die Dauer, in denen diese gesammelt werden können, auswirkt.

Die mit der Einführung von e-Collecting einhergehenden Veränderungen dürften in verschiedenen Erleichterungen, eventuell aber auch in gewissen, insbesondere durch Sicherheitserwägungen begründeten Erschwerungen liegen. Die Erleichterungen haben aber vermutlich nicht das Potential, zu einer explosionsartigen Zunahme erfolgreicher Volksinitiativen und fakultativer Referenden zu führen. Zwar dürfte der Sammelaufwand für die Komitees etwas zurückgehen und unter den Auslandschweizer Stimmberechtigten die Bereitschaft, Volksinitiativen und fakultative Referenden zu unterzeichnen, tendenziell steigen. Die Harmonisierung bzw. Zentralisierung der Stimmregister als notwendige Voraussetzung für e-Collecting würde wohl zudem zu einer höheren Planungssicherheit für Initiativ- und Referendumskomitees beitragen. Allein aus der Tatsache, dass mit der Einführung von e-Collecting gewisse Erleichterungen zu erwarten sind, kann aber aus heutiger Sicht nicht darauf geschlossen werden, dass es zu einer massiven Zunahme der Zahl erfolgreicher Initiativen und Referenden käme. Unter dem Gesichtspunkt der Funktionsfähigkeit des Staatsapparates wäre eine Erhöhung der Unterschriftenquoren für e-Collecting demnach nicht notwendig. Es könnte allerdings sein, dass im Rahmen der technischen Entwicklung von e-Collecting die dargestellten Sicherheitsanforderungen nicht anders als durch die Massnahme einer massiven Verkürzung der Sammelfrist gelöst werden können. Dabei sind vorderhand zwei Möglichkeiten einer Fristverkürzung denkbar.

Erstens, eine generelle Verkürzung der Sammelfristen für Volksinitiativen und fakultative Referenden, die sowohl für die elektronische als auch für die traditionelle Unterschriftensammlung gelten würde. Das würde allerdings diejenigen Komitees benachteiligen, die nicht elektronisch Unterschriften sammeln wollen. Auch für sie würde bei einer Regelung, die gleich lange (bzw. kurze) Fristen für die traditionelle wie für die elektronische Unterschriftensammlung vorsieht, eine gegenüber der heutigen Regelung erheblich verkürzte Frist gelten. Zu prüfen wäre, ob innerhalb einer derart verkürzten Frist die gel-

tenden Quoren überhaupt noch zu erreichen sind. Ein Blick auf die monatliche Sammelintensität bei Volksinitiativen zeigt, dass heute für eine Volksinitiative im Durchschnitt 7 180 Unterschriften pro Monat gesammelt werden. Auch unter der Annahme, dass ein Komitee zu Beginn der Sammelfrist aufgrund der erhöhten medialen Aufmerksamkeit mehr Unterschriften sammelt als im monatlichen Durchschnitt, wäre es für die allermeisten Initianten auch mit e-Collecting nicht zu schaffen, 100 000 gültige Unterschriften innerhalb einer sehr kurzen Frist (z.B. von 30 Tagen) zu sammeln. Eine massive Verkürzung der Sammelfrist würde also zwangsläufig die Frage aufwerfen, ob nicht die Quoren gleichzeitig abgesenkt werden müssten.

Analoge Überlegungen gelten für fakultative Referenden. Hier kommt allerdings noch ein anderer Aspekt hinzu. Die Fristen für fakultative Referenden gelten auch für Kantonsreferenden (Art. 141 BV). Eine massive Verkürzung der Frist für Kantonsreferenden dürfte am Widerstand der Kantone scheitern. Diese sind auf eine gewisse Zeitspanne angewiesen, innerhalb derer sie über die Ergreifung eines Referendums entscheiden können.

Zweitens könnte die Sammelfrist für die elektronisch zu sammelnden Unterschriften relativ kurz gehalten und für die Unterschriftensammlung auf Papier mehr Zeit belassen werden. So könnte für die elektronische Unterschriftensammlung bspw. ein Zeitfenster von vier Wochen zu Beginn der Sammelfrist geöffnet werden. Während dieser vier Wochen könnten Stimmberechtigte entweder elektronisch oder auf Papier unterzeichnen. Danach wäre die elektronische Unterzeichnung nicht mehr möglich. Auf Papier könnten Unterschriften noch länger gesammelt werden, bspw. unter Beibehaltung der bisherigen Sammelfristen. Die unterschiedlich langen Sammelfristen für die elektronische und die traditionelle Unterzeichnung würde auch diejenigen Komitees, die ausschliesslich auf Papier sammeln wollen nicht unverhältnismässig benachteiligen. Für Kantonsreferenden hätte die Lösung ausserdem den Vorteil, dass der Status Quo (acht Kantone innerhalb von 100 Tagen) beibehalten werden könnte. Sollte es sich aus Sicherheitsgründen als unerlässlich erweisen, die Sammelfristen bei der Einführung von e-Collecting massiv zu kürzen, wäre die zweite Lösung eindeutig zu bevorzugen.

Zusammenfassung

Unterschriftenquoren und Sammelfristen sind verfahrensnotwendige Stellschrauben der direkten Demokratie. Sie müssen so bemessen sein, dass Bundesverwaltung, Bundesrat, Parlament, Medien bzw. weitere Meinungsbildungsorgane und Stimmberechtigte durch eine übermässige Zahl an Volksinitiativen und fakultativen Referenden nicht lahm gelegt werden. Gleichzeitig muss sichergestellt sein, dass auch kleine, nicht organisierte und finanziell schwache

Organisationen die erforderliche Anzahl Unterschriften sammeln können. Vor der potentiellen Einführung der elektronischen Unterschriftensammlung (e-Collecting) ist die Frage zu klären, ob eine Anpassung der Unterschriftenquoren und Sammelfristen notwendig wird. Die Einschätzung des Potentials von e-Collecting ergibt, dass zwar gewisse Erleichterungen damit verbunden wären; eine massive Zunahme erfolgreicher Initiativen und Referenden aber nicht zu erwarten ist. Unter dem Gesichtspunkt der Funktionsfähigkeit des Staatsapparates wäre eine Erhöhung der Unterschriftenquoren für e-Collecting demnach nicht erforderlich. Allenfalls könnte aus Sicherheitserwägungen eine massive Fristverkürzung notwendig werden. Diesfalls ist einer Lösung der Vorzug zu geben, bei der allein die Sammelfristen für e-Collecting relativ kurz gehalten werden. Parallel dazu wäre die traditionelle Unterschriftensammlung mit den geltenden Sammelfristen beizubehalten. Bei dieser Lösung würden Komitees, die ausschliesslich auf Papier sammeln wollen nicht unverhältnismässig benachteiligt.

Résumé

Les quorums de signatures et les délais de récolte de signatures sont les rouages procéduraux de la démocratie directe. Ils doivent être mesurés de manière à ce que l'administration fédérale, le Conseil fédéral, le Parlement, les médias ou d'autres organes faiseurs d'opinion et les ayants droit au vote ne soient pas paralysés par un nombre excessif d'initiatives populaires et de référendums facultatifs. Il faut garantir dans le même temps que les petites organisations, dépourvues de structure et de moyens financiers, puissent collecter le nombre requis de signatures. Avant d'introduire éventuellement la récolte de signatures par voie électronique (e-collecting), il faut clarifier la nécessité d'adapter les quorums et les délais de récolte de signatures. Le potentiel estimé de l'e-collecting laisse supposer qu'il y aurait quelques simplifications mais qu'il ne faut pas non plus s'attendre à une augmentation massive du nombre d'initiatives et de référendums. Dans la perspective du fonctionnement de l'appareil d'Etat, il ne serait pas nécessaire d'augmenter les quorums de signatures. Si l'on considère la sécurité, une réduction importante des délais pourrait s'avérer nécessaire. Ici, il faut privilégier une solution qui prévoit des délais de récolte de signatures électroniques relativement courts, tout en maintenant en parallèle la collecte de signatures traditionnelle dans les délais impartis en vigueur. Cette solution ne défavoriserait pas excessivement les comités qui veulent récolter les signatures exclusivement sur papier.